

행정문화변동연구의 방법론적 고찰

윤 은 기*

<目 次>

- I. 서 론
- II. 행정문화 변동의 구조화 이론
- III. 행정문화의 분석과 연구
- IV. 세계화과정에서 행정문화의 발전을 위한 비교적인 방법
- V. 행정문화의 사회화 과정
- VI. 결 론

<요 약>

행정문화의 변동과정은 기능주의자와 구조주의자들에 의해 설명되어 질수 있는데 구조와 기능을 구분하는 이분법적인 견해를 통해 행정문화의 변화를 분석하는 것은 방법론상의 오류로 간주될 수 있다. 행정문화의 변화과정은 구조의 역할과 행위자들의 기능의 서로 상반되는 접근법보다는 상호 보완적인 접근 방식으로 고찰될 수 있다. 구조화 이론은 구조와 행위자의 상호적인 작용으로서 행정문화변동의 관찰을 위한 새로운 이론화의 방향의 모색이다. 맑스(Marx)와 베버(Weber)의 방법론의 이분법적인 논의에 반대하는 기든스(Giddens)의 구조화(structuration) 이론은 구조와 기능을 구분하는 이분법적인 개념에 이의를 제기한다. 행정문화의 변동과정은 기능적인 베버의 개념과 구조적인 맑스의 이론을 포함하는 기든스의 구조화 이론의 방법론에 의해 조 명해 보고자 한다. 행정문화변동의 방법론에서 기능과 구조의 역할에 대한 이 분법적인 개념보다는 상호보완적인 접근은 행정문화의 변화를 분석하는데 유 용할 것이다.

【주제어: 행정문화, 구조, 기능, 행위자】

I. 서론

행정문화변동의 분석은 기능주의자와 구조주의자들에 의해 설명되어 지고 있는데, 행정문화의 변화에 대한 심도 있는 연구가 진척되고 있을 지라도 행정문화변동의 원인에 대한 방법론적인 연구의 분석이 아직 미흡한 것이 현실이다. 궁극적으로 행정문화 변화과정을 분석하기 위한 기능과 구조 역할의 설명과 분석은 이 글의 주요한 논지가 될 것이다.

구조와 기능을 구분하는 관습적인 이분법적인 방법론에 의해 행정문화의 변화를 설명하는 것은 방법론상의 문제를 노정하고 있다고 할 수 있다. 문화가 인간의 기능적인 역할에 의해 형성될지라도, 행정문화의 형성은 사회적, 경제적인, 정치적인 구조에 의해 영향을 받고 있음을 배제할 수 없다. 다른 한편, 행정문화 형성과정에서 구조적인 영향이 증대될지라도 문화는 인간에 의해 분석, 변혁, 변화되어 진다는 관점에서 행정문화변동은 행위자의 결과로써 간주될 수 있다. 다시 말하면, 인간행위의 기능은 구조에 의해 영향을 받지만 구조를 창출할 수 있다. 행정문화의 변화과정은 구조의 역할과 행위자들의 기능의 서로 상반되는 접근법보다는 상호 보완적인 접근 방식으로 이해될 수 있다.

행정문화 변동의 접근은 구조와 기능의 상호개념에 의해 적절히 파악될 수 있을 것이다. 구조화 이론은 구조와 행위자의 상호적인 작용으로서 행정문화 변동의 관찰을 위해 적용될 수 있는 것이다. 맑스(Marx)와 베버(Weber)의 방법론의 이분법적인 논의에 반대하는 기든스(Giddens)의 구조화(structuration) 이론은 구조와 기능을 구분하는 이분법적인 개념을 거부한다. 이 행정문화의 변동은 기능적인 베버의 개념과 구조적인 맑스의 이론을 포함하는 기든스의 구조화 이론의 방법론에 의해 설명되어질 수 있을 것이다. 행정문화변동 방법론에서 기능과 구조의 역할에 대한 이분법적인 개념보다는 상호보완적인 접근의 필요성은 본 연구의 주된 관심사이다.

기능주의자의 주장과 구조주의자들의 견해를 포함하는 논의는 행정문화의 변화를 설명할 수 있을 것이다. 기능주의자들의 관점에서 행정문화는 경제적인, 정치적인, 사회적인 구조의 영향보다는 관료행위자에 의해 형성되어져 왔다. 다른 한편, 구조주의자의 관점에서 행정문화는 관료행위자의 영향보다는 경제적인, 정치적인, 사회적인 구조의 영향에 의해 형성되어지고 있다. 보편적으로 말하면 행정문화의 변동에 대한 분석의 근본적인 영역은 구조주의자들과 기능주의자들에 의해 논의의 쟁점이 되고 있다. 구조와 기능의 이분법은 행정문화의 변형을 설명하기 위해 한계성을 내포하고 있음을 지적할 수 있다. 이 논문의 연구는 행정문화의 변동을 위해 국가, 조직, 개인들의 행위자의 기능적인 역할과 사회, 정치, 경제의 구조적인 분석의 필요성에 대해 고찰 하고자 한다. 본 논문

은 세계화 과정 속에서 행정문화변동을 이해하기 위한 미시적인 분석과 거시적인 분석 비교방법론의 유용성을 분석하게 될 것이다.

II. 행정문화 변동의 구조화 이론

문화는 그 주관적인 측면에서 사회적인 생활로써 한 사회의 습관, 관습, 법, 도덕, 신념, 지식이다(Eckstain, 1992). 이 정의는 사회문화의 개념과 결부되어진다. 보편적인 행정문화의 개념은 “행정인의 가치관, 태도, 사고방식, 의식구조나 신념체계”를 의미한다(김광웅, 1981). 구체적으로 행정문화는 “관료들의 통치적인 행동의 방법”, “행정체제 구성원들의 태도와 행동”, “사회문화의 하위체제”로 정의될 수 있을 것이다. 이와 같이, 행정문화는 “행정체제를 구성하는 사람들이 공유하는 생활양식 또는 행동양식의 총체”로 규정될 수 있다. 한편, 정치문화는 국가의 정치적인 이념, 정치적인 사건의 대중여론, 정치적인 스타일의 방법들의 표현으로 규명할 수 있는데, 구체적인 정치문화의 개념은 역사적인 과정에서 엘리트의 정치적인 행동의 방법, 집단적인 이성과 생각, 국민의 가치관과 생활양식, 국민의 정치적인 열정과 신념들에 의해 정의될 수 있을 것이다. 이와 같이, 보편적으로, 정치문화는 광의의 개념을 포함하며, 행정문화는 협소한 의미의 개념을 함축하고 있다고 할 수 있다. 하지만, 광의의 행정문화는 “행정체제 내지 행정 관료제에 대한 국민의 가치관이나 인지 또는 평가적 태도” 등을 포함되어 진다(백완기, 1982). 선진국의 행정문화는 “합리주의”, “성취주의”, “상대주의”, “사실지향주의”, “정치적 중립주의”의 용어로 설명되어 지는 반면에 후진국의 행정문화는 “권위주의”, “가족주의”, “연고주의”, “형식주의”, “정적인간주의”, “운명주의”, “관직이 권주의”의 형태로 정의되고 있다.

구조주의자들과 기능주의자들은 행정문화의 형성과정에서 상반된 견해들을 논의하여 오고 있다. 구조주의자들은 행정문화는 사회, 정치, 경제 구조에 의해 결정되어 진다고 역설한다. 그 구조들은 행정인 들의 신념들, 욕망들, 가치들, 행동들을 결정한다. 환언하면, 행정문화의 변화는 구조의 변화와 변형에 의해 달성될 수 있다. 반대로, 기능주의자들은 구조의 영향 없이 행위자는 자율성을 가진다고 전제하고 있다. 다시 말하면, 행정문화의 변화는 구조적으로 결정되어진 것은 아니며 행위자들의 자율적인 역할과 기능의 개념과 결부시키고 있다.

하지만, 기든스는 이런 구조와 기능을 구분하는 이분법적인 사고의 반론을 모색한다. 기든스가 논의하고 있는 대로 행위자들의 행동은 구조적인 요소에 의해 제한되어진다. 하지만, 구조의 변형은 인간 행위로부터 달성되어 질 수 있다.

정치변화의 정확한 설명은 구조와 행위자들 사이에 상호작용의 분석을 요구한다. 행위자들의 행동들의 오랜 축적의 결과인 구조는 인간행위의 기능과 역할에 의해 형성되어지고 있다. 그 결과로써 구조들은 필연적으로 집단성, 사회적인 전통, 단체성 들이다(Giddens, 1994). 정치, 경제, 사회 구조들은 오랫동안 축적되고 인식된 관습들, 규범들, 습관들로 간주될 수 있다. 행위자들은 무의식적이고 혹은 의식적인 행동의 작용을 통해 규범, 관습, 습관들을 생산해 낸다.

구조화 이론은 “이원론” 이 아니며 “이중성” 이다. 다시 말하면, 기능과 구조의 이분법적 개념의 구분은 전통적인 관습적인 연구방법의 형태이다. 이분법적인 방법론은 행정문화의 변동을 설명하기에는 적절하다고 의미를 부여할 수 없다. 이와 같이, 구조와 행위 사이의 관계는 상호적 그리고 의존적이다. 다른 말로, 행위자들의 행동은 구조적으로 제한되어 질 수 있는 동안, 행위자들은 구조를 생산하고 창조 할 수 있는 얼마간의 자율성과 독립성을 가진다. 행정문화의 변화는 에이전시(agency)는 구조(structure)를 재생산하고 동시에 구조(structure)는 에이전시(agency)에 영향을 주는 지속적인 상호 작용의 과정에서 분석될 수 있다.

기든스의 이론은 세 가지 주요개념으로 요약될 수 있다. 첫째, 사회이론에서 일반적인 법칙들은 존재하지 않고, 행위자의 이성적인 행동은 사회생활의 활동의 생산과 재생산의 과정에서 표출되고 있다. 다시 말하면, 사회시스템은 이미 결정된 과정이 아니고 목적을 가진 행위자들에 의해 창조, 변혁, 발전되어진다(Giddens, 1986:27). 이와 같이, 기든스의 사회이론은 근본적으로 활동적인 인간행위자에 초점을 맞추고 있다.

둘째, 기존 사회과학의 학자들은 구조와 행위자의 상호작용의 시스템을 설명하는데 실패하고 있다. 사회시스템은 인간 행위자 없이 존재하지 않는다. 하지만, 사회시스템을 변형하고 재생산하는 행위자들은 사회구조의 영향을 받는다(Giddens, 1986). 이와 같이 기든스는 구조와 행위자 사이에 상호작용의 분석에서 행위자가 전적으로 구조를 변경하기 위한 행위자의 독립성과 자율성을 배제함으로써 행위자가 구조의 영향을 받고 있음을 인정하고 있다.

셋째, 기든스의 구조화이론에 의하면, 사회과학 연구의 근본적인 범위는 단지 개인들의 행동의 경험이 아니고 사회적인 관습들의 분석을 포함한다(Giddens, 1986:2). 사회는 단지 개인들의 행동의 창조가 아니다. 사회는 인간행동의 의도되어진 혹은 의도되어지지 않은 결과의 산물이다. 이와 같이 구조화이론은 구조들이 행위자들의 행동들을 통해 점차적으로 형성되고 동시에 행위자들의 행동이 구조적으로 제한되는가의 과정을 보여준다. 결과적으로, 구조와 에이전시의 역할은 두 독립적인 반대적인 개념이 아니라, 의존적인 상호작용으로써 상호보완적인 관계를 표현한다. 구조화 이론은 구조와 기능의 역할을 구분하는 이분

법적 사고를 거부하고 상호보완적인 양면성의 의미를 함축하고 있다고 할 것이다.

기든스는 보수적인 기능주의의 개념의 비판과 함께 사회변화와 사회개혁의 중요성을 지적하고 있다. 기능주의자들의 주장대로 사회적인 제도들이 사회질서를 위한 긍정적인 기능을 가질지라도, 부패의 현상과 함께 모든 제도들은 순기능을 가지는 것은 아니다. 변화는 본질적이고 자연적인 것이라는 보수적인 기능주의자들 관점에서 문화변동을 위한 사회운동의 필요성은 보수주의자에 의해 강조되어 지지 않는다. 전통사회의 속성인 권위적인 조직의 행정문화의 변화를 위해 사회운동의 역할은 요구될 수도 있다.

사회적인 운동들의 강조와 함께, 기든스의 개념은 주관과 객관, 사회와 개인, 구조주의와 의도주의, 구조주의적 방법론과 개인주의적 방법론의 대립하는 이분법적 방법론을 초월하는 것이다. 일반적으로 기든스의 개념은 기능주의, 구조주의, 인식론, 현상론, 행동주의를 포함하는 다양한 사상의 종합과 통합에 의해 조명될 수 있다. 이 개념은 맑스와 베버의 관점들 사이에 전통적인 이분법의 견해를 부정하는 것이다. 기든스의 구조화이론은 구조와 기능의 이분법을 거부하고 구조와 기능의 상호작용의 개념을 분석하고 있다.

행정문화 발전이론은 구조(Structure)와 에이전시(Agency) 사이에 상호작용의 원칙의 필요성을 역설한다. 구조적인 차원에서 에이전시는 사회시스템의 문화적 구조적인 현상과 형성과정을 인식함으로써, 기능적인 차원에서 발전을 유도하기 위한 에이전시에 의한 적절한 정책과 지침을 마련하는 것이다. 구조와 에이전시의 상호작용은 맑스와 베버의 이분적인 개념을 회피하고 상호보완적 접근을 수용하는 것이다.

기능주의자로서 베버리안주의자와 구조주의자로서 맑스주의자들의 개념 사이에 여러 가지 면에서 주요한 차이를 보여주고 있다.

첫째, 베버와 맑스는 관료주의의 기원과 장래의 대조적인 분석을 보여준다. 베버의 사상은 이성화의 과정이며, 맑스의 개념은 비이성화의 과정에 근거한 것이다. 베버의 의견에서 관료행위는 이성적이고 합리적일 수 있다. 수단, 목적, 사회적 규범들은 관료 행동을 지배하며, 관료주의의 이성화는 합리화되지 않은 지배의 구조를 개선할 수 있다(Weber, 1948:214). 정확성, 속도성, 지식, 지속성, 분별성, 통합성, 엄격성, 복종성 등은 관료주의의 이성적인 측면으로 평가되고 있다(Weber, 1948:214). 관료주의는 높은 기교적인 완전성과 함께 이성화된 법, 제도, 조직들을 설립하여 왔다(Weber, 1984:216). 이와 같이, 베버의 관점에서 자본주의에서 관료화의 형성은 합법화되고, 맑스의 견해에서 위해 자본주의의 행정 시스템의 전체적인 절차와 과정은 비합법적인 것이다.

둘째, 발전을 유도하기 위한 베버의 아이디얼 개념의 사상은 경제적인 결정

론에 근거한 맑스의 유물론과 배치되는 것이다. 예를 들면, 베버의 개념은 인간의 의식과 행동의 형성에서 종교의 역할의 강조로 본질적으로 경제적인 결정론의 반박일 것이다. 프로테스탄트와 자본주의 사이에 상호적인 긍정적인 관련성을 결부시키고 있다. 베버는 합리적인 자본주의의 발전은 근면성, 합리성, 정확성의 신교도정신으로부터 비롯된 것으로 주장한다(Weber, 1930:64). 이런 이유 때문에, 맑스에 의해 제안되어진 경제적인 결정론과 역사적인 물질주의들은 비과학적이며 비가치적인 것이라고 베버는 논의하고 있다. 단언하면, 베버의 아이디어리즘(idealism)은 맑스의 물질주의(materialism)와 결정론에 배치된다.

셋째, 베버의 관점에서 변화는 독특한 결정적인 요소들에 의해 설명될 수 없기 때문에 변화의 과정은 일반적인 법칙에 의해 묘사되지 않는다. 다른 한편, 맑스의 관점에서, 변화는 자본주의적 구조주의의 이론에 의해 설명되어진 일반적인 법칙을 포함한다. 베버의 개념에서, 역사적인, 사회적인, 행정적인 특성은 문화적인, 경제적인, 사회적인, 종교적인 요소들을 포함하는 일반적인 요소들의 결합들의 결과이다(Weber, 1948). 다른 말로, 베버의 개념에서는 경제, 정치, 문화에서 변화의 과정은 합리적 일수도 혹은 비합리적 일수도 있다. 하지만, 맑스의 개념에서 비합리적 자본주의적 구조의 경향이 내재되어 있음을 발견하고 있다. 베버의 견해에서, 의미 있는 행동의 행위자로서 개인들은 역사의 과정에서 합리적인 사회적인 변화를 유도할 수 있음을 보여준다. 대조적으로, 맑스의 의견에서, 역사적인 일반적인 법칙은 자본주의 경제적인 구조관계에 의해 탐구되어진다. 이와 같이, 개인의 행동과 태도의 기능 역할의 중요성을 나타내는 베버의 방법론은 맑스의 자본주의적 경제적인 구조에서 구조적인 영향의 분석과 대조된다.

행위자의 기능을 강조하는 베버의 방법론에서 해석학적이고 구조적인 분석을 적용하는 것은 필요하다. 베버의 기능적인 이론은 구조분석의 이론적 접근의 측면들을 보완함으로써 적실성을 강화하는 것이 필요할 것이다.

첫째, 구조적인 분석에 반대하는 주관주의와 개인주의 이론으로 간주되어진 베버의 방법론은 주관적인 분석인 것이다(Turnre, 1981). 베버의 개인주의의 행동이론은 행정시스템의 해석학적인 구조적인 분석은 아닐 것이다. 결과적으로, 행정적인 구조의 분석은 인간 행위의 선호에서 등한시 되어 진다. 베버의 인간 행위는 과거 습득된 행동을 표현하기 위한 전통적인 행동, 감정을 표현하기 위한 감정적인 행동, 목표를 달성하기 위한 수단적인 행동, 그리고 미학과 종교적인 의식의 신념을 표현하는 가치 이성적 행동 등을 포함한다(Weber, 1978:24-25). 주지하는 바와 같이, 개인 행위의 분석에 초점을 둔 베버의 방법론은 구조적인 분석과는 배치된다.

베버의 관점에서 자본주의 관료시스템은 이성화된 인간행동의 결과에 의해

형성되어져 오고 있다. 자본주의의 정신의 발전은 전체적으로 합리주의의 발전의 부분으로써 주목 되어진다(Weber, 1930:76). 제도적인 합리화의 과정은 구조적 권위적인 행정문화시스템에 의해 원인되어진 비합리적인 행동과 결정들에 의해 비이성화 될 수 있다. 베버는 인간은 구조적인 환경에 의해 영향을 받는다는 점의 분석을 배제함으로써 문화, 사회제도, 자본주의적 경제 구조, 관료적인 행동들 사이에 상호적인 의존 관계들의 관련성의 논의에 초점을 맞추지 않는다. 결과적으로 베버의 개인적인 행동이론은 행정체계의 해석학적인 구조적인 분석이 아닐 것이다. 하지만, 구조적인 행정적인시스템은 복잡한 현대사회에서 인간의 행위에 영향을 주어왔다. 사회적인 상호작용에서 문화적인 가치들, 행정 시스템, 정치적인 제도들, 사회적인 규범들 사이에 연관성의 관계를 부인하기는 어려울 것이다. 사회의 구조적인 분석은 기능적인 방법론적인 개념에 한 보완적인 요소로서 배제할 수 없는 분석적 방법일 것이다.

둘째, 문화의 분석에서 상대적인 가치의 부여보다는 절대적인 가치를 발견하기 위한 베버의 분석과 상대적인 문화 가치들보다 보편적인 사실들을 묘사하는 베버의 접근은 보완 될 필요가 있다. 이런 관점에서 베버는 서구의 행정문화를 현대적, 이성적, 합리적 문화로 평가하고 유교주의를 전통적, 비이성적, 비합리적인 문화로서 비판적 견해를 밝히고 있다. 인간 행위의 이해와 분석은 상이한 문화들에서 상대적인 가치의 분석이 절실히 요구된다. 다른 문화적인 요소들에 의해 원인 되어진 상이한 행정시스템의 현상을 설명하기 위해 상대적인 가치의 문화적인 해석의 성찰이 필요하다. 다른 문화에 대한 상대적인 가치를 부여하는 다 문화주의의 원칙은 상이한 문화들의 배제가 아닌 공존을 의미한다. 베버에 의하면, 행동의 주관적인 분석은 상대적인 가치보다는 중요한 사실들을 발견하는 것이다(Weber, 1978:14). 자연과학이 가치보다는 사실들을 발견을 시도하는 동안, 사회과학의 분석은 사실보다는 상대적인 가치의 중요성을 포함하여야 한다. 한 사례를 들면, 베버는 유교주의와 같은 다른 문화 형태에서 행정발전에 순 기능적인 상대적인 가치를 부여하는 것에 한계성을 보여주고 있다. 다시 말하면, 절대적인 문화적인 가치관에 의해 설명되어지는 서구 관념의 형태는 유교주의의 합리적인 발전을 설명할 수 없다. 이와 같이, 서구 문화에 대한 절대적인 가치의 부여는 논리적, 철학적, 방법론적 결함을 보여줄 수 있다. 베버의 관점은 다른 문화적인 사상들과 개념들에서 상대적인 문화적 가치를 등한시 한다.

셋째, Oakes(1982)가 지적 한대로, 베버의 분석에서 현실적인 현상은 무한한 다양성의 결합이다(Oakes, 1982:589-615). 현실이 개별적 현상의 무한한 다양성임으로, 베버는 역사적인 과정의 설명에서 관념론적인 개념을 적용한다. Ragin(1983)이 지적 한 대로, 베버주의 방법론의 중요한 형태는 다양한 사실들에 의해 설명되어 진다(Ragin and Zaret, 1983:731-749). 베버는 도덕, 규

범, 법, 종교의 다양성의 요소를 생각하고 현대 문명화의 이성적인 성격들을 인식하는 것을 강조한다. 모든 역사적인 현상은 문화적인, 사회적인, 종교적인 요소들의 결합으로써 베버의 방법론적 접근은 다양성의 이해이다. 베버의 의견에서, 역사의 과정은 독립적인 중요한 요소들에 의해 설명되어 질 수 없기 때문에, 역사의 진행과정은 일반적인 법칙을 가지지 않는다. 따라서, 베버의 관점에서, 모든 중요한 역사적인 결과는 운명적으로 정해진 것도 아니고 결정되어지지 않는다. 아이디얼 목표에 현실의 여러 가지 요소들의 결합으로써 베버의 아이디얼 형태는 결정된 가정이 아닌 운명되어진 결과에 반대하는 한 추상적인 개념이다.

하지만, 세계화에서 행정문화 변형의 과정은 변증법적인 방법을 요구할 수 있다. 행정문화 변화를 설명하기 위한 변증법적인 방법은 다른 이질적인 문화적인 요소들의 변증법적인 상호작용의 결과임을 논의할 수 있다. 베버 방법론의 주요한 개념인 아이디얼 형태는 유교주의와 자유주의 행정문화 사이에 상호적인 교류에 근거하는 변증법적인 방법론의 적용의 적실성에 이의를 제기한다. 유교주의와 자유주의 사이의 상호교류에서 이질적인 요소를 결합하는 변증법적인 방법론은 세계화 과정에서 한국행정문화의 변형을 설명하고 있다.

짧게 말하면, 문화적인 분석에서 결정론과 관념론의 이분법의 극단적인 개념의 주장을 회피하는 것은 방법론의 획기적 변화로 이어질 수 있다. 베버의 개념에서 가치보다는 사실에 근거한 실증주의의 오류와 이성적인 결정론의 위험성을 내포하고 있다. 또한, 맑스의 견해에서 정치적인 에이전시의 합리적인 기능의 한계성과 자본주의적 구조경제관에 근거한 독단주의는 이론적 오류일 것이다(Kocka, 1985:158). 맑스 이론의 오류는 유물론적인 결정론에 근거한 독단적인 맑스이다(Turner, 1985:175). 결과적으로, 베버의 방법론은 구조적인 분석을 통한 행위자의 이성적인 기능을 포괄하는 것은 요구되어진다.

방법론의 근본적인 차이들이 주관적인 개인주의적 방법론과 구조주의적 방법론 사이에 존재함을 논의하였다. 아이디얼리즘과 유물론 사이에 방법론적인 차이에도 불구하고, 부분적인 공통점은 설명되어 질수 있다. 이론, 방법, 문화의 영역에서 구조주의와 기능주의 사이의 견해의 차이에도 불구하고 행정문화의 변화의 설명은 그들 상호보완적인 접근이론에 의해 이해될 필요가 있다.

맑스의 분석에서, 국가는 자본주의적 경제 관계와 생산의 관계에서 계급투쟁의 궁극적인 영역이다. 반면에 베버의 견해에서, 국가는 계급투쟁을 위한 절대적인 영역이 아니다. 이와 같이, 국가는 맑스의 관점에서 계급 없는 사회의 출현과 함께 소멸되고, 베버의 관점에서 국가는 관료주의의 이성화, 경제적인 팽창, 산업 자본주의 발전과 함께 지속될 것이다. 하지만, 베버는 역사에서 계급투쟁의 중요성을 지적하고, 여러 가지 그룹사이에 투쟁은 주요한 문명화의 역사적

인 발전에서 인정하고 있다(Giddens, 1995:68). 베버는 사회 계급의 넷 가지 형태를 설명하다. 노동자 계급, 부르주아, 재산이 없는 지식인 계급, 재산과 교육을 통한 특권을 가진 계급으로 구분되어 진다(Weber, 1978:305). 따라서, 베버는 자본주의적 사회 속에 물질적인 관심과 계급적인 관심을 표명하고 있는데, 시장 상황에서 계급반목은 존재하며, 제조업자와 노동자들과의 반목의 현상을 지적하고 있다(Weber, 1948:186). 맑스와 같이 베버는 경제적, 사회적, 정치적 불평등에 대한 인식론자임을 인정하는 것이다(Antonio, 1985:25).

유물론과 관념론 사이에 이분법적인 생각은 왜곡된 관점으로 간주되어 진다. 경제적인 결정론의 맑스주의는 유물론적인 관심에 관계되고, 관습, 종교, 법, 문화의 이성적인 과정을 묘사하는 베버의 개념은 관념론의 관심으로 논의되어졌다. 하지만, 베버와 맑스는 유물론과 관념론의 관심에 상호관련성을 갖는다. 베버가 유물론자가 아닐 지라도 그는 지배의 관료구조의 중심적인 시스템에서 물질적인 관심을 표명한다(Antonio, 1985:31). 경제적인 유물론과 관념론 사이에 명백한 대립적 구분은 구조와 기능의 역할사이에 상호작용의 개념의 타당성을 도출하는데 유용하지 않을 것이다.

국가의 영역에서 베버의 발전의 이성적인 과정의 개념은 계급투쟁의 맑스 개념과 대립으로 귀착된다. 하지만, 국가와 사회는 주어진 영역 안에 합법적인 사용의 독점을 주장하는 인간 공동체이다(Weber, 1948). 이 관점은 국가와 사회의 역할에 대한 베버와 맑스의 개념은 동일선상에 있음을 보여주는 것이다. 다른 말로, 국가와 사회는 맑스와 베버의 개념에서 공동선을 위한 힘을 사용하기 위한 권리를 가지다. 따라서, 국가와 사회의 에이전시의 기능이 필수적인 역할임을 전망해 볼 필요가 있을 것이다. 궁극적으로 발전의 과정은 행위자의 의도적 의미를 내포하고 있다. 맑스와 베버는 사회와 역사의 과정에서 인간행위의 보편적인 개념을 위한 근거를 마련하고 있다. 궁극적으로, 베버의 개념의 적용은 복잡한 현대사회에서 사회변화의 설명과 문화적인 변동현상을 이해하기 위해 구조의 분석과 행위자들의 역할을 강조한다. 이와 같이, 인간 활동의 과정은 사회, 역사, 문화에서 행정적인 변화의 근원임을 인식하고 있다.

III. 행정문화의 분석과 연구

행정문화의 변동과정은 기능주의자와 구조주의자에 의해 설명되어진다. 기능주의자와 구조주의자에 의해 규정되어진 행정문화의 분석과 연구는 다른 관점들을 도출해 내고 있다. 기능주의자는 구조적인 분석보다는 개인적인 혹은 심리학적 분석으로써 개인행위자의 역할과 기능의 논의에 초점을 맞춘다. 다른 한

편, 구조주의자는 구조적인 분석으로써 전통적인 가치들과 이념들로 파생되어진 사회구조 혹은 경제구조의 분석을 통한 접근이 주종을 이루었다.

구조주의자는 개인적인 차원보다는 집단적인 분석에 초점을 맞춘다. 분석의 요소들은 전통적인 이념들과 가치들, 제도들, 사건들, 집단행동들을 포함하고 있다. 예를 들면, 소비에트 러시아에서 형성되어진 관료체제와 문화는 맑스-레닌주의의 이념에 의해 형성되었다(Beer, 1958). 또한 정치적인 권력의 분산의 상징으로써 표현되어지는 미국 관료시스템의 자유주의적 지배 전통은 다원주의 행정체제의 형성에 기여했을 것이다(Beer, 1958) 시장경제의 체제는 개인주의적 문화를 도출함으로써 경제적인 구조시스템은 문화를 결정한다는 논지를 잘 대변해 주고 있다. 다른 말로, 농업 사회로부터 자본주의적인 시장 시스템으로의 변화는 집단적인 문화로부터 개인주의 문화의 변화에 공헌하였다. 문화의 형성의 과정에서 관습적인 전통적인 가치들, 이념들, 경제시스템들을 포함하는 연구는 구조적이고, 역사적이고, 전체적인 분석의 형태이다.

구조주의자 관점에서, 경제 시스템, 정치적인 제도, 사회적인 조건과 환경들이 행정문화를 형성함으로써, 행정문화의 용어는 한 독립적인 변수보다는 종속적인 변수로 정의 내릴 수 있다. 문화가 의존적인 변수라는 것은 축적된 가치들과 이전의 전통들을 통해 행정문화를 형성해 온다는 점이다. 행정문화가 역사적인 전통들과 가치의 의해 영향을 받음으로서, 그것은 한 독립적인 변수보다는 종속적인 변수로 간주되어 진다. 독립적인 변수가 아닌 행정문화는 통치계급의 지배하는 이념, 역사적인 환경과 조건, 사회적인 상황들 같은 여러 가지 요소들에 의해 계속적으로 영향을 받고 있다는 점은 사뭇 자명하다. 구조주의자들을 위해 행정문화는 구조로부터 파생되어진 개념으로 규명한다. 그 구조주의자들의 접근 방식에서 문화는 지배계급에 의한 자본축적을 위한 노동의 역할과 같은 계급 관계의 영향에 의해 분석되어 진다. 문화는 경제와 정치시스템에서 불평등의 관계에서 조명되어진다(Brook and Luong, 1997).

대조적으로, 기능주의자의 한 사례는 이성적인 에이전시 능력이 자본주의의 번영을 이끌어 다는 점에서 자본주의 발전과 인간행위 사이에 중요한 관계를 설정한다. 기능주의자들은 자본주의 시스템과 에이전시의 역할 사이의 관련성을 강조한다. 다른 한편, 구조주의자에 의하면 행정문화는 문화와 전통 구조로부터 파생되어진 산물인 반면에 기능주의자 측면에서 행정문화의 형성은 구조의 영향보다는 인간 행위자의 결과로 간주되고 있다. 기능주의자들을 위해 행정문화는 정치적인 체제에 대한 개인적인 신념, 감정, 태도로서 표현되어 진다. 선진사회에서 시민문화는 도덕, 이성적인 공유된 가치, 자기실현, 책임감의 시민의 덕으로 규명되는데, 자유와 동의에 근거한 다원주의의 이성적인 관료주의 통치를 통한 협력, 조화, 질서의 행정문화를 함유하고 있다. 기능주의자가 권위적인, 참

여적인, 민주적인 행정문화의 형태들을 구분하고 설명할지라도 경제, 정치, 사회 구조적인 변화들을 통한 행정문화의 변화는 분석되어지지 않는다.

기능주의자의 개념은 구조주의자 의해 비평되어진다. 그 기능주의자들은 인간 행위와 자율성의 개념을 역설한다. 기능주의자가 개인주의의 자율성의 중요성을 강조하는 동안 구조주의자는 사회의 구조적인 특성을 강조한다. 기능주의자가 구조적인 속성의 제한을 주장하는 동안 구조주의자는 행위자들의 역할의 필요성을 등한시한다. 기능주의자가 절차적인 민주주의 방법으로써 행정적인 시스템을 분석과 함께 건전한 사회의 최종 목표으로써 민주적인 생활의 사회적인 속성을 강조한다. 반면에, 구조주의자는 행정시스템의 긍정적인 기능보다는 자본주의 불평등한 경제구조에 근거한 부정적인 특징을 서술하고 있다. 기능주의자가 문화 민주주의를 달성하기 위한 과정으로써 민주적인 행정시스템 추구하지만, 구조주의자에게 민주주의의 본질적인 목적은 민주적인 구조를 구현하는 것이다. 한마디로 기능주의자와 구조주의자는 상이한 견해는 관습적인 방법론에서 주류를 이루었다고 볼 수 있다. 구조주의자의 비평은 현대 자유주의 개념에 의해 표출된 제도와 구조는 권위적, 지배적, 계급적임을 지적하고 있다. 또한 구조주의자 비평은 자유주의의 소유적인 개인주의가 물질적 문화주의를 형성하며, 경쟁적 관계로 인한 자아의 상실, 그리고 인간관계의 신뢰의 상실과 같은 공동체적인 문화적인 요소들을 파괴하여 오고 있음을 지적할 수 있을 것이다. 하지만, 이런 구조적인 속성은 행위자들에 의해 변화되어 진다는 가능성에 대한 논의로 귀결될 수 있다. 최종적으로, 기능주의의 방법론은 사회행동의 설명을 마련하고 행정문화변동의 영역을 이해하는 이론적 논의를 보여주고 있다. 에이전시들은 행정발전의 과정으로써 그 구조를 변화하기 위한 기능적인 역할의 필요성을 강조하게 된다. 구조의 속성과 기능의 역할을 분석하는 구조화이론은 행정문화변동 방법론의 발전전략의 핵심으로 인식될 수 있다.

IV. 세계화과정에서 행정문화의 발전을 위한 비교적인 방법

한 행정체제의 기원을 탐구하기 위해, 행정적인 제도와 관습, 전통적인 역사와 사상, 개인들의 문화적인 생활 경험들의 분석과 함께 시스템의 형성과정을 검토하는 것은 필요할 것이다. 이 전체적인 분석은 공통된 사회적인 지식과 감정의 속성, 시스템을 구성하는 개인들의 정치적인 정향, 전체시스템의 구조의 변천과 연구를 내재하고 있다. 이 분석방법은 인간 행위의 연구에 관심을 두는 미시분석과 전체시스템의 분석에 초점을 두는 거시분석을 포괄하는 것이다.

거시적인 비교적인 접근방법은 유교주의적 행정문화와 자유주의적 행정문화

의 상호교류에서 행정문화의 변화의 설명을 위한 논리적 근거를 마련할 것이다. 이 비교 방법론적인 연구는 사회 과학자들에게 새로운 방법론의 창출의 필요성을 제기하고 있다. 이 방법론은 행정문화가 개방 환경 속에서 어떻게 변화되고 형성되는지를 규명하는데 상당 부분 기여 할 수 있을 것이다.

행정학자 에게 미세하나마 학제간의 제휴적인 연구의 경향을 보인다는 것은 중대한 변화가 될 것이다. 현대 행정적인 현상은 복잡한 사회적, 정치적, 문화적 시스템 때문에 학제간의 제휴 적인 연구가 아닌 한 독립적인 학문 분야의 분석은 정확성의 결여를 심화시킬 수 있다. 이와 같이, 학제간의 제휴적인 연구는 행정학, 정치학, 사회학과 함께 통합된 분석을 유도하고 있다. 행정학은 복잡한 행정적인 현상을 분석하기 위해 정치학, 경제학, 역사, 사상, 철학, 사회학 등 학제간의 연구의 관련성을 시도하고 있다. 행정학의 연구는 제휴적, 분석적, 역사적인 관점에서 연구의 필요성이 제기되고 있다. 개방 환경 속에 비교적인 행정 문화적인 연구와 탐구는 행정학적인 연구가와 이론가들의 주요한 관심사일 수 있다. 행정과 문화 현상의 연구는 사회의 의존적인 관계 때문에 전체적인 시스템의 연구 없이 가능하지 않을 것이다.

행정문화변동을 설명하기 위한 효과적인 방법론적 가정의 필요성을 제안하고자 한다. (1) 행정적인 현상은 문화와 상호적인 관계의 결과라는 점에서 행정은 문화로부터 분리할 수 없다. (2) 문화적인 행동은 단지 개인적인 정신적인 사건으로부터의 결과는 아니며, 그것은 전통적인 문화로부터 파생된 관습과 정치적인 교리로부터 파생된 이념과 같은 집단적인 속성들 그리고 신념과 감정과 같은 개인적인 심리학적인 요소들에 의해 관찰될 수 있을 것이다. (3) 세계화의 과정에서 서로 다른 행정문화와의 상호교류에 근거한 문화적인 변형은 전통문화와 이질적인 문화 사이에 변증법적인 상호작용에 의해 설명될 수 있을 것이다. (4) 상대적인 문화가치의 이해에 근거한 문화적인 개념은 자기 민족주의의 독단적인 표준 문화 규범을 묘사하는 문화가치에 의해 규명될 수 없다. 다문화주의는 포용, 상호존중, 인정, 관용의 정신을 전제로 실천될 수 있을 것이다. (5) 다른 문화들 사이에 합리적인 상호작용은 문화적인 분파를 주장하지 않고, 지속적인 갈등, 혼란, 무질서를 생산해 내지 않고, 결국 새로운 안정된 행정문화를 창조할 수 있다. (6) 문화의 형성 과정에서 문화를 독립변수와 종속변수로 가정하는 명백한 이분법적인 구분은 방법론상의 문제를 표출하고 있다고 할 수 있다. 행정문화를 발전시키기 위한 우리들의 시도들은 이 여섯 개의 가정들과 함께 모색될 수 있다.

문화는 고정된 것이 아니라 변화하는 것이다. 문화변화는 자기 민족주의에 근거한 한 독단주의와 배제주의에 의해 설명될 수 없다. 문화적인 변화에서 표준적이고 규범적인 단계와 패턴의 필요성은 강조되지 않는다. 다른 말로, 문화

적인 정체성의 우위에 근거한 자기민족주의의 관점은 다른 문화 사이에 상호교류를 통한 문화적인 변형의 과정을 이해하는데 유용하지 않을 것이다.

문화의 주기적인 변형과 쇠퇴에서 새로운 문화의 탄생 및 낡은 구조의 쇠퇴 속에 새 구조의 본질적인 보편성, 특수성, 다양성을 발견하기 위한 시도를 담고 있다고 할 수 있다. 미시적 분석은 기능에 주안점을 두는 개인들과 집단들의 행위와 역할을 분석하는 것이다. 또한, 거시적 분석은 주어진 개방 환경 속의 구조와 기능을 설명하기 위한 시도이다. 거시적 분석은 세계화 과정에서 행정문화 변동 같은 분석 단위를 포함한다. 거시적 비교는 다른 요소들의 상관성을 배제하고 그리고 한 단위의 독점적인 분석이 아니다. 두 요소의 결합, 두 과정들의 비교, 두 단위들 중에 공통점, 상이점, 다양성을 분석하는 것이다(Tilly, 1984:61). 한 사례를 들면, 세계화 과정에서 유교주의와 자유주의 행정문화의 상호교류의 관계의 분석은 거시적인 분석의 한 사례 일 것이다.

문화 분석은 행정발전과 변화를 이해하기 위해 문화와 행정시스템의 관련성과 연관성을 규명하는 것이다. 구체적으로, 다원주의, 사회 조합주의, 국가 조합주의를 포함하는 다양한 행정시스템과 문화의 양자간의 관계의 역동성을 고찰해 보는 것은 중요하다고 본다. 다원주의, 사회 조합주의, 국가 조합주의를 포함하는 행정 관료시스템들은 상이한 행정문화 분석에 의해 설명될 수 있다. 예를 들면, 미국에서의 개인주의 문화는 다원주의 행정시스템을 형성하는데 전반적으로 기여하고 있다. 미국과의 비교에서, 유럽의 상대적인 집단주의 문화는 계급주의의 의식과 함께 사회 조합주의 행정시스템을 창출하였다. 다른 한편, 계급 의식의 부재와 함께 한국에서의 유교주의 문화는 국가 조합주의의 행정시스템 형성에 상당부분 기여하였을 것이다. 이와 같이, 비교적인 문화적인 연구는 역사적인 문화 전통과 행정적인 시스템의 형성 사이의 관계를 심도 있게 분석하는 것이다. 전통적인 사회적인 환경과 이념을 포함하는 사회 문화적 요소는 행정문화의 형성에 영향을 주어왔다. 문화적인 현상과 행정시스템의 관계의 분석에서, 사회적인 문화구조와 행정시스템의 본질적인 관련성을 이해할 필요가 있다.

다양성-발견 비교의 방법론은 민주주의 체제 안에서 다원주의, 사회 조합주의, 국가 조합주의의 행정시스템을 설명하기 위한 유용한 방법론으로 인식 될 수 있다. 다양성-발견 비교 방법은 국가 조합주의, 사회 조합주의, 그리고 다원주의 행정시스템을 설명하고 그들 시스템에서 사회 구성원들 간에 유대감의 공통된 문화적인 가치를 발견할 수 있다. 미국의 다원주의는 극단적인 이념 투쟁 없는 비 이념적인 문화적인 요소에 의해 발전되어 왔다. 유럽에서의 사회조합주의는 복지시스템 적용에 의해 사회구성원들 사이에 계급적인 긴장과 갈등의 감소를 추구하는 행정시스템이다. 한국에서 국가조합주의 관료체제는 사회구성원

들 사이에 유기체적인 관계에 근거를 두고 있다. 이와 같이, 상이한 문화들은 실질적으로 다양한 행정적인 시스템의 형성에 영향을 주고 있다.

구조와 기능의 접근을 통해 한 행정적인 시스템의 형성 과정에서 문화의 실제적인 관련성을 분석하는 것은 필요할 것이다. 행정문화의 변화과정은 구조와 행위자들 사이에 상호적인 관계의 의해 분석되어 지다. 행정문화의 형성과정은 역사적인 가치들과 전통들의 분석에 의해 가능 할 것이다. 동시에, 전통적인 행정문화의 변형은 시민 그룹, 매스 미디어, 정치적인 제도, 관료 같은 에이전시에 의해 조장된 사회화 과정을 통하여 파생되고 있다. 결과적으로, 이 비교 방법은 한국에서 유교주의와 자유주의 행정문화 사이에 문화적인 교류를 통한 행정문화발전의 과정을 인식하는 것이다. 이와 같이, 세계화 과정에서, 공통적인 혹은 이질적인 행정문화가치의 속성을 발견하고 행정적인 발전과정의 의미를 모색하는 것이다.

V. 행정문화의 사회화 과정

역사적으로 형성된 전통 및 관습의 행정문화는 계속적으로 지속 될 수도 있고 혹은 변형되어 질 수도 있다. 행위자들에 의해 이루어지는 사회화 과정은 구조와 행위자들의 상호작용의 과정에서 행정문화의 변화를 설명하기 위해 결정적인 요소 일 수 있다. 사회화 과정은 행정문화를 변혁, 변화, 발전시키기 위해 시민 문화를 개인들이 습득해 가는 과정을 묘사하고 있다. 그 과정은 정부, 언론, 역사, 당, 학교, 가족 같은 정치적인 사회화의 행위자들에 의해 구체화되어 지다. 구시대의 생각들이 새로운 세대의 생활 규범과 패턴에 의해 대체 됨 으로써 문화의 변형은 발생되어 지고 있다. 사회화 과정은 가족, 동료, 직장 같은 작은 개인적인 그룹들, 매스 미디어, 조직과 단체를 포함하는 사회화의 행위자들의 선도적인 이념과 학교 교과과정의 의해 진행되어 지고 있다(Dawson, 1977). 다시 말하면, 행정문화의 형성은 국가, 정부, 제도, 학교, 매스 미디어, 사회운동, 개인적인 행동을 포함하는 행위자들에 의해 유도되어진 사회화 과정에 의해 묘사될 수 있다.

새로운 신생 국가의 탄생에서 행정문화의 변화를 위한 여러 가지 원인과 과정들을 설명할 수 있다. 그 신생국가에서 행정문화의 급속한 변화를 달성하기 위해 국가에 의해 지지되어지는 공식적인 사회화의 매체에 의해 사회화의 과정이 이루어지고 있다. 전통적인 역사와 제도의 탄생되어진 신생 국가의 역사에서, 새로운 태도의 창조는 독립 혹은 혁명 전에 생각의 낡은 사고방식을 제거하는 것은 중요하다. 그 국가에서 사회화의 행위자들은 그들의 행정적인 규범들과

가치들을 신세대와 구시대에게 전파하고 있다. 그들 자신의 행정적인 지배시스템은 사회화의 과정을 통해 유지되고 지속됨을 보여주고 있다.

행정문화는 사회제도로부터 수동적으로 습득되어진 그리고 유전되어진 형태는 아니며, 인간행동에 의해 생성되어지고 끊임없이 재생산되어 진다. 행정문화 변화의 과정은 문화 변혁의 "비급진화" 혹은 "급진화", 다른 문화의 "배척화" 혹은 "수용화", 새 문화의 "모델화" 같은 추세와 관련된다. 새로운 문화의 모델화의 사례를 들면, 권위에 대한 거부적인 경향은 유교주의와 자유주의 행정문화의 상호작용의 교류에서 발생되었음은 두 말할 나위가 없다. 개인주의적 문화에서 젊은 세대는 권위에 반대하는 서구 자유주의 가치를 수용하는 반면에, 기성세대는 권위를 수락하는 집단적인 의식에 근거한 전통적인 유교가치에 의해 영향을 받고 있음을 배제할 수 없다. 한국에서 권위에 반대하는 경향이 21세기의 행정문화 변동의 주요한 과정으로 대두되고 있다. 새 행정문화는 시민문화를 형성할 수 있는 행정적인 신념들, 감정들, 가치들의 새로운 유형과 함께 출현하고 있다. 질서 정연 화된 사회에서 가족의 영향은 초기 사회화 과정에서 지배적인 요소처럼 보여 지며, 후기 사회화의 과정에서 교육 과정은 민주적인 가치들을 이끌어 내는 주요한 절차로써 여겨진다. 이와 같이, 권위의 경향에 반대하는 사회화의 과정은 정치적인 제도, 언론, 이익 단체들, 학교 시스템, 가족의 다양한 예이 전시들에 의해 전개되고 있는 실정이다.

과거의 한국의 행정문화는 위계주의와 운명주의¹⁾로 간주될 수 있으며, 실제

1) 후드(Hood, 1988)는 위계주의 문화의 관료제도, 개인주의 문화의 시장경쟁, 평등주의 문화의 공동체적 상호성, 운명주의 무작위성 등에 의해 문화의 모형 등을 구분하고 있다. 첫째, 위계주의 문화의 관료제도에서 규칙과 절차에 따른 국정관리가 강조되며 집단성의 우선을 강조하고 개인은 부차적인 존재임을 부각하고 있다. 미국의 윌슨 주의 행정관계는 위계주의의 특성을 반영하는 것이면서도, 대의 민주주의 정치의 틀 속에서 행정의 전문화와 중립성을 기하려는 점에서 이전의 위계주의 모형과는 차이가 있다. 둘째, 개인주의 문화의 시장경쟁의 모형은 원자화된 개인들 간의 경쟁과 타협을 강조하는 행정체제를 모색하는 것이다. 이 모델은 시장경쟁원리에 따른 정부 운영을 제안하는 시카고학파의 주장으로 행정문제 해결을 위해 이기적인 개인들의 합리적 선택행위를 활용할 것을 강조한다. 이 모델은 "시장경쟁의 원리 및 정보의 원 활화"를 통해 문제를 해결할 것을 역설한다. 한마디로 이 "계몽된 자기이익의 추구"의 모형은 "개방형 계약제 공무원제도의 도입", "행정기구의 책임집행기관화(agencification)"나 "외부계약제(contracting out)" 등을 통한 정책집행업무의 시장화와 공기업의 자율경영촉진을 모색하는 것이다. 셋째, 평등주의 문화의 공동체적 상호성은 급진적으로 분권화된 "자기 관리적 조직(self-governing units)"의 형태로서의 "공동체주의(communitarianism) 및 참여조직(participative organization)"을 강조하고 신자유주의 국정개혁에 의해 초래될 시장실패와 같은 문제들을 보완하는 것이다. 평등주의적 국정관리의 원리는 보스중심주의(bossism), 선택주의(choicism), 기회주의(chancism) 대신에 집단주의(groupism)의 선호와 함께 집단의 자기관리(group-self-management)와 상호주의(mutuality)에 의한 행정관리를 의

운영 면에서는 유교적 통치 및 일제 권위주의 통치방식이 대부분 지속되었고, 군사정권 하에서 권위적인 행정문화의 형태를 보여 주었다. 신자유주의 물결 속에 한국의 행정문화는 신공공관리라 불리는 “고객지향과 성과중심의 조직관리, 시장원리의 도입, 민영화, 민간위탁의 증가, 지방분권화” 등 새로운 제도들이 도입되고 있다. 관료주의적 행정패러다임(bureaucratic paradigm)은 “공익 지향적, 효율성의 중시, 행정이라는 개념에 입각, 통제 중심적, 행정책임의 강제, 규칙과 절차의 준수” 등으로 간주될 수 있고 새로운 행정 패러다임(post-bureaucratic paradigm)은 “국민이 가치를 인정하는 결과 지향적, 질과 가치의 중시, 생산이라는 개념에 입각, 규범의 자발적 준수 확보, 자발적인 행정책임 풍토의 조성, 행정과정의 지속적 개선” 등으로 인식될 수 있다.(Barzelay, 1992) 한국의 행정문화의 형성에서 행위자의 역할을 분석하는 미시분석 방법론과 역사적인 전통을 분석하는 거시분석 방법론은 전통적인 행정문화의 변천 과정과 형성을 이해하는데 크게 기여해 왔다고 본다.

한국에서 행정문화변화의 과정에서, 국민의 가치와 생각은 자유주의와 유교주의의 행정문화의 상호작용에 의해 영향을 받는다. 행정문화발전의 과정은 전통과 현대가치의 결합에 기인한다. 결과적으로, 사회적인 운동을 조장하는 인간 활동의 기능은 상이한 문화들 사이에서 상호작용의 과정에서 이질적인 요소들을 결합하고, 권위적인 문화를 변화시키고, 새로운 문화를 창조하는데 기여할 수 있을 것이다. 동시에, 인간 활동은 다른 문화들의 배치 화에 의해 전통적인 가치와 규범들을 지속시킬 수 있다. 인간행위가 전통적인 권위적인 영역을 가질 지라도, 사회적인 운동에 의해 형성된 시민적인 행정문화는 민주적인 가치, 이념, 신념을 촉진한다. 한마디로, 행위자들의 사회적인 운동은 사회적인 구조를 변화하고 시민적인 문화를 형성할 수 있는 기능을 보여주고 있다. 결론적으로, 민주적인 혹은 권위적인 행정적인 문화는 에이전시에 의해 창조될 수 있고 구조에 의해 영향을 받고 있다. 에이전시는 행정문화변화를 위한 인간행동의 지침과 이념을 마련한다. 인간행동은 결과를 창출하며 행정문화를 변화하는 것이다. 한 행정시스템은 인간역사의 과정에서 출현하는 사회적인 행동들의 축적된 결과들이다(Sztompka, 1993:235).

행정문화의 형성은 사람들에 의해 유전되어진 가치와 전통들에 의해 습득된 이념들의 지속과 단절을 통한 인간 행동들의 반복된 생산과 재생산이다. 이와 같이 행정문화는 유전된 구조의 속성에 의해뿐만 아니라 행위자들에 의해 이끌어진 보수적인 또는 진보적인 사회운동에 의해 형성되어 질 수 있다. 구조가 인

미하고 있다. 넷째, 운명주의 문화와 의도된 무작위성(fatalist syndrome)에서 인간의 길흉화복이 인간능력 밖의 힘에 의해 지배되고 결정된다는 믿음에 근거하며, 노예 제도하의 있는 조직이거나 식민지 통치하에 있는 사회는 그 전형적인 사례로 간주될 수 있다.

간의 행위에 영향을 주고 인간행위의 기능이 문화를 형성한다는 점에서 종속변수와 독립변수 개념의 상호 보완적인 접근방식이 필요하다.

VI. 결 론

세계화 과정에서 국가간의 인적, 물적, 이념적 교류의 경향이 심화되고 있다고 볼 수 있다. 개방 환경 속의 유교적인 행정문화와 자유주의적인 행정문화 사이에 상호적인 교류는 문화의 변형과 변동에 대한 관심을 증대시키고 있다. 유교주의와 자유주의 행정문화의 상호교류는 거시 비교 방법론을 통해 분석되고 논의될 수 있음을 지적하였다. 구조의 변화와 기능의 역할을 통해 한국의 행정문화 변화는 위계주의 문화의 관료제도와 운명주의의 모형으로부터 개인주의 문화의 시장경쟁 모델로 이행되는 과정으로 간주될 수 있다.

그 비교방법론 안에서 분석되어진 유교주의와 자유주의 행정문화 사이에 상호작용은 구조적인 변화와 행위자들의 기능에 의해 행정문화의 변화를 유도하고 있다. 결국 문화적인 발전을 위한 전략에서 구조와 기능의 상호보완적인 접근의 이론의 필요성은 우리들의 주요한 관심과 연구의 대상이 될 만한 가치가 있다고 본다. 행정문화변동 방법론에서, 구조적인 역할은 구조주의자들의 개념에 의해 분석될 수 있고 에이전시들의 기능은 기능주의자들의 개념에 의해 집약되고 있다. 환언하면, 개방 환경 속에 구조와 에이전시의 역할을 포함하는 비교방법론은 행정문화변화의 이론적인 방법론으로 자리 매김할 수 있을 것이다. 방법론적인 측면에서 그 행정문화의 교류와 변화는 방법론적인 맑스와 베버의 사상들을 포함하는 구조화 이론과 거시 비교방법론은 행정문화발전 전략의 핵심적 방법론이라고 관찰할 수 있다.

행정문화에 대한 기능주의자의 관점은 개인적이고 부분적인 것으로 간주되는 반면에 구조주의자의 분석은 종합적이고 전체적 것으로 평가되고 있다. 대조적으로, 베버의 기능과 맑스의 구조의 이중성을 수용하는 방법론의 분석은 기능주의자와 구조주의자 견해사이에 상호보완적인 관계에 근거한 것이다. 행정시스템에 대한 유교주의와 자유주의의 문화의 영향에 대한 분석은 역사적이고, 종합적이고, 전체적인 것으로 파악될 수 있을 것이다. 세계화 과정에서, 행정문화의 변화는 정치적인 행위자들의 기능과 구조적인 분석을 통한 기능과 구조의 상호보완적인 접근방법론에 의해 설명될 수 있다.

구조주의적 결정론자의 관점은 에이전시의 자율성을 부여하지 않고 에이전시의 신념들, 가치들, 행동들은 구조적인 환경들에 의해 결정된다는 개념을 역설한다. 구조적인 설명이 필수적인 것이고 우선적인 것으로 규정하고 있다. 단언

하면, 가치관은 사회적인 구조에 의해 결정된다. 다른 한편, 기능주의자 혹은 의도주의자의 견해는 에이전시의 자율성기능의 중요성을 파악한다. 이와 같이, 정치적인 그리고 사회적인 발전은 구조적으로 결정되어지다고 주장하지 않는다. 에이전시의 행위는 변화를 유도하기 위해 필수 불가불한 요소이다. 하지만, 그것은 절대적인 의도적인 자발주의의 행위의 자율성을 의미하는 것은 아니다. 행정 문화 변화와 변동은 구조와 기능의 상호 작용의 과정에 주목할 필요가 있다. 기능이 경제적, 정치적, 사회적 구조에 의해 영향을 받지만 그 에이전시의 기능은 구조를 변화시킬 수 있다는 관계의 역동성을 지적 할 수 있다. 에이전시는 제도, 조직, 단체, 국가, 관료, 개인을 포함하는 광의의 행위자로 규정한다. 결과적으로, 행정문화변동의 방법론은 구조와 행동의 이원성을 거부하며, 결정론과 자발주의의 이분법을 초월하는 것이고, 방법론적인 개인주의와 구조주의의 구분성을 비판하는 것이다. 이와 같이, 구조와 에이전시 사이에 상호작용의 이론의 적용으로서 기능주의와 구조주의의 상호보완적인 접근은 행정문화의 변화를 묘사할 수 있다. 행정문화변화는 구조적인 요소의 영향과 에이전시의 기능에 의해 정확히 논의될 수 있음을 시사해준다. 결론적으로, 구조와 기능의 상호의존적인 과정과 작용은 행정문화변동을 설명하기 위해 타당성 있는 방법론의 이론으로 인식될 수 있다. 구조와 기능의 분석을 포함하는 방법론은 행정문화변동의 이론적인 방법론으로써 적합성의 논리적 근거를 마련할 것이다.

참 고 문 헌

- 김광웅. (1981). 「행정과학서설」 서울: 박영사
- 백완기. (1982). 「한국의 행정문화」 서울: 고려대학교 출판부.
- Antonio, Robert J. (1985). Values, History and Science: the Meta-Theoretic Foundations of the Weber-Marx Dialogue. In *A Weber-Marx Dialogue*, edited by Antonio, Robert J. & Glassman, Ronald M. 20-40. Lawrence: University Press of Kansas.
- Barzelay, Michael. (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press.
- Beer, Samuel Huntington. (1958). *Patterns of Government: The Major Political Systems of Europe*, edited by S.H.Beer and Adam B.Ulam. New York: Random House.
- Brook, Timothy and Luong, H. V. (1997). *Culture and Economy: The Shaping of Capitalism in Eastern Asia*. Ann Arbor: University of Michigan

- Press.
- Dawson, R.E., Prewitt, K., and Dawson, K.S. (1977). *Political socialisation*. Boston: Little Brown.
- Eckstein, Harry. (1988). Culturalist Theory of Political Change. *American Political Science Review* 82(3&4):789-804.
- Frederickson, H.G. (1980). *New Public Administration*. Alabama: The University of Alabama Press.
- Giddens, Anthony. (1986). *The Constitution of Society*. Berkeley: University of California Press.
- _____. (1994). *Central Problems in Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*. Berkeley: University of California Press.
- _____. (1995). *Politics, Sociology and Social Theory: Encounters With Classical and Contemporary Social Thought*. Cambridge: Polity Press.
- Harmon, Michael M. (1981). *Action Theory for Public Administration*. New York: Longman.
- Hood, C. (1998). *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*. Oxford: Clarendon.
- Jun, Jong S. (1986). *Public Administration: Design and Problem Solving*. New York: Macmillan.
- Kocka, Jurgen. (1985). The Social Science between Dogmatism and Decisionism: A Comparison of Karl Marx and Max Weber. In *A Weber-Marx Dialogue*, edited by Antonio, Robert J. and Glassman, Ronald M. 134-166. Lawrence: University Press of Kansas.
- Nachmias, David, and David H. Rosenbloom. (1980). *Bureaucratic Government USA*. New York: St. Martin's Press.
- Oakes, Guy. (1982). Methodological Ambivalence: the Case of Max Weber. *Social Research* 49(August):589-615.
- Peters, B. Guy. (1995). *The Politics of Bureaucracy*. New York: Longman.
- Pye, Lucian. (1985). *Asian Power and Politics: The Cultural Dimensions of Authority*. London: Havard University Press.
- Ragin, Charles & Zaret, David. (1983). Theory and Method in Comparative Research: Two Strategies. *Social Forces* 61(3):731-749.
- Sztompka, Piotr. (1993). *The Sociology of Social Change*. Oxford: Blackwell. State University of New York Press.

- Tilly, Charles. (1984). *Big Structure, Large Processes, Huge Comparison*. New York: Russell Sage Foundation.
- Bryan S. (1977). The Structuralist Critique of Weber's Sociology. *British Journal Sociology* 28(March):1-15.
- _____. (1981). *For Weber: Essays on the Sociology of Fate*. Boston: Routledge & Kegan Paul.
- Thompson, Victor A. (1965). "Bureaucracy in a Democratic Society," in Roscoe C. Martin, *Public Administration and Democracy*. New York: Syracuse University Press.
- Turner, Stephen P. (1985). Explaining Capitalism: Weber on and against Marx. In *A Weber-Marx Dialogue*, edited by Antonio, R.J. & Glassman, R.M. 167-188. Lawrence: University Press of Kansas.
- Waldo, Dwight. (1977). "The Prospects of Public Organization." *The Bureaucrat*, 6:101-113.
- Weber, Max. (1930). *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, translated by Parsons, Talcot. New York: Routledge.
- _____. (1948). *From Max Weber: Essays in Sociology*, translated and edited by Gerth, H. & Mills, C.W. New York: Oxford University Press.
- _____. (1949). *Methodology of the Social Science*. New York: Free Press.

Abstract

The Methodological Study for Changing Administrative Culture

Yun, Eun Gee

The process of the transformation of administrative culture can be explained by the view of functionalist and structuralist. For conventional structuralist, the formation of administrative culture is decided by social structure. As functionalists have argued, the function of human agency is critical for changing the administrative culture. For instance, mass media, bureaucrat behaviour, ideological functions of government, parties and group have led to the process of the political socialization for changing administrative culture. The structural explanation and analysis is based on Marxist ideas, while the functional analysis may be understood through Weberian ideas. However, conventional dichotomy between structuralist and functionalist will be problematic. The changed process of the administrative culture can be understood as the complementary approach of structure and agency. Gidden's theory, in contrast to the exclusive ideas of Marx and Weber, avoids the dualism of structure and agency. The adoption of the structuration theory as the interaction's methodology between structure and agent will be necessary to analyze the transformation of Korean administrative culture.

【Key Words: Administrative Culture, Structure, Function, Agency】